



TITLE:

我国省市图书馆法规和免费服务问题 : 为我国首部地方性图书馆法规, 《上海市公共图书馆管理办法》施行10周年而作 (图书馆立法与制度建设)

AUTHOR(S):

黄, 少明

---

CITATION:

黄, 少明. 我国省市图书馆法规和免费服务问题 : 为我国首部地方性图书馆法规, 《上海市公共图书馆管理办法》施行10周年而作 (图书馆立法与制度建设). Lifelong education and libraries 2008, 8: 92-96

ISSUE DATE:

2008-03

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/66068>

RIGHT:

# 我国省市图书馆法规和免费服务问题

——为我国首部地方性图书馆法规,《上海市公共图书馆管理办法》施行10周年而作

黄少明

(南通市图书馆)

摘要:目前,我国省市发布的地方性的图书馆法规,均将公共图书馆定义为公益性机构或公益性的文化机构。“公益性”的实质是向读者提供免费服务。本文对省市图书馆法规中的“免费服务”作了解读,认为办证收费的做法不符合公共图书馆免费服务的要求,是一种历史的倒退,应尽快予以纠正。

关键词:地方法规;公共图书馆;办证收费;免费服务

## 1 我国省市图书馆法规概述

我国省市制定图书馆法规的历史,是从《上海市公共图书馆管理办法》开始的。

该法规1996年11月28日,由上海市人民政府发布,并于1997年1月1日正式施行。至今已过了整整十年。

在这之前,上海市曾分别于1962年和1987年,先后颁布过《上海市街道里弄图书馆工作条例》和《上海市区县图书馆管理办法》,这两部法规虽然也是上海市政府制定的有关图书馆的法规,但其适用范围仅限于最基层的公共图书馆,还不能算是完整的地方性的图书馆法规。而《上海市公共图书馆管理办法》的适用范围则是上海市行政区域内的所有公共图书馆,包括市图书馆、区(县)图书馆和街道(乡、镇)图书馆。因此,将《上海市公共图书馆管理办法》看成是我国最早制定的省市图书馆法规,是恰当的。

在《上海市公共图书馆管理办法》发布之后,全国一些省市也陆续制定发布了本地区的图书馆的法规,如《深圳经济特区公共图书馆条例》(1997年)、《北京市图书馆条例》(2003年)、《浙江省公共图书馆管理办法》(2003年)、《湖北省公共图书馆条例》(2004年)、《内蒙古自治区公共图书馆管理条例》(2005年)、《河南省公共图书馆管理办法》(2006年)。从发布机关来分,可分为由省市政府发布的法规(上海、河南、浙江)和由省市人大常委会通过发布的法规(北京、湖北、深圳、内蒙)。从适用范围来分,可分为公共图书馆适用的法规(上海、深圳、湖北、河南、浙江、内蒙)和所有图书馆均适用的法规(北京)。

另有一些省市的图书馆法规,如《广西壮族自治区公共图书馆管理办法》、《江苏省公共图书馆管理办法》、《山东省公共图书馆管理办法》等,已酝酿、草拟、讨论多年,何时发布,应该说,只是一个时间问题。

不过,目前,已制定和公布图书馆法规的省市仍占少数,远不能说全国各省市已普遍拥有了地方上的图书馆法规。况且,已发布图书馆法规的省市,仍面临着对法规进一步地完善和修正。在这一方面,要做的事还很多,可谓任重而道远。

## 2 省市图书馆法规规定公共图书馆为公益性机构

我国已发布的省市图书馆法规,都无一例外地将公共图书馆定为公益性的机构(北京、深圳、湖北、浙江、内蒙称公益性机构,上海称公益性文化机构,河南称公益性文化设施。文字表达虽有些微差别,但基本意思是一样的)。

何为“公益性机构”?

“公益性机构”中的“公益”,《现代汉语词典》所作的解释是,“公共的利益(多指卫生、救济等群众福利事业)”。而“公益性机构”则是指那些体现公共利益,专为公众为社会提供非盈利服务的机构。“公益性机构”有民办和公办之分,各省市图书馆法规所说的公共图书馆,是指那些公办的,即由政府所办的为公众提供书刊阅读服务的公益性文化机构。

## 3 “公益性”的实质是对读者实行免费服务

在我国,将公共图书馆定为公益性的机构应是最近一些年的事。

以往,有关图书馆的历史文件在谈到公共图书馆的特征时,很少使用“公益性”这一词汇,一般多用“免费服务”来概括之,如联合国教科文组织发布的《公共图书馆宣言》就认为,“公共图书馆原则上应该免费提供服务”。

那么,“公益性”和“免费服务”是否是一回事呢?

笔者认为,应该是一回事。

在笔者看来,公共图书馆,其公益性机构的性质,决定了其为公众的服务必定是公益性的。在这里,公共图书馆的公益性服务可以通俗地诠释为对读者的免费服务,或者说,公益性服务的一个最主要的特征应该体现在对公众的免费服务之上。无疑,这应该是公共图书馆法规立法的源泉和立法的精神之所在。

需要提一下,公共图书馆对读者的服务有基本服务和非基本服务之分:基本服务(也可称核心服务、常规服务)包括书刊的借阅,及参考咨询等方面。此类服务人人都能享用,惠及的是所有读者;非基本服务(也可称非核心服务、非常规服务)包括代查代译、定题服务等方面。此类服务只针对少部分有特殊需要的读者。而我们通常所说的免费服务,准确地讲,应是专对基本服务而言的。至于非基本服务,收费,或不收费皆可。如收费,是不会在根本上改变公共图书馆的免费服务性质的。

我国省市图书馆法规在确定公共图书馆为公益性机构的同时,也要求其在基本服务(书刊的借阅)方面为读者提供免费服务。如,《上海市公共图书馆管理办法》写道,“公共图书馆对图书、报刊借阅实行免费服务”。《北京市图书馆条例》、《湖北省公共图书馆条例》、《深圳经济特区公共图书馆条例》和《浙江省公共图书馆管理办法》也规定,读者在图书馆享有免费进行书目检索和免费借阅书刊的权利。

## 4 解读省市图书馆法规中的“免费服务”问题

然而,不能不看到,图书馆界对省市图书馆法规中有关免费服务的理解,仍存在着一定的偏差。这种偏差主要表现在对办证收费的认识上。

#### 4.1 认为省市图书馆法规容许办证收费

大家知道,目前在我国,读者凡进入公共图书馆,皆须办理借阅证(阅览证和借书证),而办理借阅证则要交纳办证费(包括,工本费、注册费和押金)。这就意味着,读者在图书馆借阅书刊之前,就必须先办证并交纳办证费。可见,办证收费的做法和读者享有免费借阅书刊权利的说法,是互相排斥,互相矛盾的——在向读者收取了办证费之后,怎么还可以声称对读者的服务是免费的呢?

不过,图书馆界则普遍认为,现有的省市图书馆法规,对公共图书馆办证收费的做法是认可的——至少是默许的,一般可分以下三种情况:

一是直接写明。如《河南省公共图书馆管理办法》第17条规定,公共图书馆应实行免费服务,同时又规定,“公共图书馆为读者注册,搜集专题信息,编写参考资料,提供音像制品、电子出版物借阅服务,或进行代查、代译、复制文献资料等工作,可以适当收取费用。具体收费标准由省文化行政管理部门会同省财政、价格主管部门另行规定”。其中,“为读者注册”(即为读者办借阅证,包括每年的登记备案),所收的费用,便是所谓的办证费,或注册费。只是,如此直接写明要收办证费的省市图书馆法规很少,《河南省公共图书馆管理办法》是第一部,也是现有法规中的唯一的一部。

二是间接表达。如《湖北省公共图书馆条例》和《浙江省公共图书馆管理办法》,在读者享有的权利的条款中规定,读者须凭借阅证免费借阅书刊。《上海市公共图书馆管理办法》在读者义务的条款中要求,读者在馆内借阅时,应当出具有效身份证件,需外借阅读的,应当办理外借证件。这些条例、办法虽没有对办理借阅证是否要收费作出进一步的说明,但在图书馆的工作实践中,办证收费早已成为一种惯例。在这一方面,《深圳经济特区公共图书馆条例》在读者服务一章中,说得更为清楚,“读者可按图书馆有关规定办理借书证。”当时,深圳图书馆的规定就是办证收费(当然现在有了变化,那是后话)。

三是不作规定。如《北京市图书馆条例》第29条只规定读者有权免费借阅图书、报刊,而未提及读者须办借阅证的事项。再如,《内蒙古自治区公共图书馆管理条例》在“公共图书馆的服务”一章中,既未提图书馆须免费服务,也未提进入图书馆得办理借阅证。这就是说,该条例完全回避了公共图书馆的常规服务是否要收费这一敏感的话题。不过,话要说回来,《北京市图书馆条例》和《内蒙古自治区公共图书馆管理条例》虽未提及读者进入图书馆借阅书刊,须交费办理借阅证,但它们在办证收费这一问题上的基本倾向,应是可以推断的。因为,这两部法规的制定部门,无论是在制定之前,还是在制定的过程之中,或是在制定之后,都清楚地知道,图书馆办证收费是普遍存在的事实。对此如若视而不见,避而不谈,实际上就是承认了它的合理性,法不禁止,便是允许。

#### 4.2 办证收费违背了公共图书馆的免费服务原则

应当看到,对办证收费的问题,至今仍有很大的争议。赞同者虽然可以拿出很多理由要求图书馆坚持办证收费。但是,笔者认为,无论如何,办证收费都应划归收费服务的范围,而收费服务恰恰是和公共图书馆的免费服务原则相违背的。

以办证费中的工本费为例。照字面上的理解,设立此收费项目,是为了收回办证的成本,然而,政府部门创办公共图书馆,其目的就是为了为公众借阅书刊提供免费服务,免费服务属纯公益性的工作,它不同于经商做生意,何来收回成本之说?这是

其一,其二,既然,政府部门已经承担了图书馆从馆舍,到图书、设备、人员工资等一切费用,又何在乎办证的工本费?如果连办证的成本都很在乎,以此推理,图书馆在馆舍、图书、设备、人员工资等方面的投入要多得多,岂不更需要收回成本?

再以办证费中的注册费为例。注册费是图书馆为读者登记备案而收取的费用。登记备案为何要收费?为何要年年备案年年收费?连借阅书刊都免费了,登记备案还有必要收费吗?也许有人认为,登记备案需要投入一定的人力财力物力,所以要收费。殊不知,图书馆的经费本身就是用来为读者提供免费服务的,它并不期待从读者身上获得相应的物质利益的回报,有什么理由向读者收取额外的注册费?

至于读者在办证过程中所交纳的押金,则另当别论。押金虽也被视为办证费的一部分,但和工本费、注册费不同,说到底,它只是图书馆向读者收取的外借图书的保证金,办证时收取,退证时则可退还,算不上是一种真正的收费。目前,为减少书刊的损失,为保障图书馆工作的正常运行,在图书外借时,向读者收取适当的押金还是必要的。这和收费服务是两码事,应加以区别。

#### 4.3 和早期图书馆收取券费的比较

谈到办证收费,笔者很容易联想起上世纪三十年代之前,在我国公共图书馆中普遍存在的向读者收取券费的做法。这里,不妨提出来,和办证收费作一个比较。

券费即阅览券费,是早期公共图书馆向读者收取的阅览费用。那时,读者唯有通过购买阅览券(也叫“观书券”、“入览券”、“阅览证”、“出入门证”等),才能进入图书馆的阅览室。阅览券和现今的借阅证有相同之处,也有不同之处。相同之处是,两者都是进入图书馆的凭证,都要交付一定的费用才可取得。不同之处则是,前者好比是“当场券”,每次进入都要交付(也可以一次购得,分次使用),后者好比为“年卡”,一次付款办证,一年之内有效(以后每年须注册交费一次),毋需次次付费。很显然,两者只是在交费方式和交费金额上有所不同,而在“交费”和收费服务这一点上,并无本质差异。

上世纪三十年代,随着免费服务的推行,凭购阅览券入馆的做法最终被公共图书馆所摒弃。各图书馆都先后免除了阅览券,对读者免费敞开了大门。那时,公共图书馆的免费服务,做得还是比较彻底的,读者非但进入阅览室不用交费,外借图书同样也不必交费。虽然,外借图书还要办理借书证,但办证时只要交纳押金(退证时可退还)即可,不需要再交纳办证费(诸如现在的工本费、注册费)等任何费用。可以说,自上世纪三十年代起,我国的公共图书馆就已开始了为读者免费服务的历史。这是我国图书馆发展史上的一大进步。

但是,谁也没有想到,在废除阅览券几十年后的今天,收费服务之风却又重新刮起,其中,最突出的就是收取办证费。在一定程度上,收取办证费,可被视为过去那种收取券费做法的复活,办证费也可被视为现代版的券费。

在这样一种情况下,我们怎能认同,公共图书馆对读者实行的是免费服务。

#### 4.4 取消办证收费,正确解读省市图书馆法规中的“免费服务”

其实,办证收费之所以能大行其道,并不是因为省市图书馆法规在文字上有什么明确的规定,而是源自我们(包括有关的文化主管部门和公共图书馆)的“释法”,源自我们自己对法规所作的理解。在这里,与其说,是省市图书馆法规认可和默许了公

共图书馆办证收费的做法,还不如说,是我们对法规的解读有误,并用误读的法规条文来行事,以致在实施法规的过程中,才会把办证收费看成为一种,可以和“免费服务”并行不悖的合理的存在。

由此来看,正确地解读法规非常关键。

而欲正确地解读省市图书馆法规,就应该坚持从公共图书馆的公益性性质,以及普遍性的服务原则这一角度来考虑问题,从而,在为读者的服务过程中,坚决取消包括办证费在内的一切常规服务收费项目,规范非常规服务的收费标准。

最近一二年,公共图书馆办证收费的问题已引起社会各界的广泛关注,一些省市的文化主管部门和公共图书馆已经认识到,办证收费是不符合公共图书馆的免费服务原则和理念的,并且,已有一些公共图书馆,如深圳市图书馆、杭州市及杭州地区所属的公共图书馆,正式宣布不再收取办证费(包括工本费,以及每年的注册费)。

值得注意的是,在深圳市和杭州市图书馆取消办证收费的时候,两地的图书馆法规并没有发生变化,并没有得已修改。这说明,对省市图书馆法规中的“免费服务”条款,是可以重新作出解读——用正确的观点作出解读的。

深圳市图书馆和杭州市图书馆已开了一个很好的头,相信在不久的将来,将会有更多的公共图书馆取消办证收费,选择走免费服务之路。

事实上,只有公共图书馆取消了办证收费,省市图书馆法规中所给予读者的到图书馆免费阅读书刊的权益,才能算真正得到落实。

#### 参考文献:

1. 上海市公共图书馆管理办法.中国图书馆年鉴.北京:北京图书馆出版社,1999
2. 深圳经济特区公共图书馆条例.中国图书馆年鉴.北京:北京图书馆出版社,1999
3. 北京市图书馆条例.2004-5-27[2007-8-29]  
<http://www.fsou.com/html/text/lar/168156/16815679.html>
4. 浙江省公共图书馆管理办法.2003-10-1[2007-8-29]  
[http://www.law-lib.com/LAW/law\\_view.asp?id=81816](http://www.law-lib.com/LAW/law_view.asp?id=81816)
5. 湖北省公共图书馆条例.2001-10-1[2007-8-29]  
[http://www.law-lib.com/LAW/law\\_view.asp?id=37059](http://www.law-lib.com/LAW/law_view.asp?id=37059)
6. 河南省公共图书馆管理办法.2002-7-23[2007-8-29]  
[http://www.law-lib.com/LAW/law\\_view.asp?id=42209](http://www.law-lib.com/LAW/law_view.asp?id=42209)
7. 内蒙古自治区公共图书馆管理条例.2000-8-6[2007-8-29]  
<http://www.law-lib.com/lawhtm/2000/35951.htm>
8. 吴建中.21世纪图书馆新论.上海:上海科技文献出版社,1998
9. 黄少明.走向免费服务.图书馆.2005(2): 22 - 5